

From: "Brug, Richinel" <5.1.2.e@sinmaartengov.org>
Date: Tuesday, March 31, 2026, 3:51 PM
To: "5.1.2.e@minbzk.nl" <5.1.2.e@minbzk.nl>
"Cie.Kr@Tweedekamer.nl" <Cie.Kr@Tweedekamer.nl>
"Postbus@eerstekamer.nl" <Postbus@eerstekamer.nl>
CC: 5.1.2.e <5.1.2.e@kabgsxm.com>
"5.1.2.e 5.1.2.e" <5.1.2.e@sinmaartengov.org>
"Secretariat.COM" <Secretariat.COM@sinmaartengov.org>
"5.1.2.e@eerstekamer.nl" <5.1.2.e@eerstekamer.nl>
"5.1.2.e@kabgsxm.com" <5.1.2.e@kabgsxm.com>
Subject: Advies over de positie van de Gouverneur en de beoordeling van het advies van prof. dr. 5.1.2.e

Attachments:

[def] 260330-Advies over de positie van de Gouverneur en de beoordeling van het advies van prof. dr. 5.1.2.e 5.1.2.e.pdf

Some people who received this message don't often get email from 5.1.2.e@sinmaartengov.org. [Learn why this is important](#)

Geachte heer 5.1.2.e Geachte leden van de Tweede en Eerste Kamer Commissie voor Koninkrijksrelaties,

Op Sint Maarten heeft de Premier Mercelina onlangs wetenschappelijk advies gevraagd aan Professo 5.1.2.e en hiermee het handelen van de Gouverneur in twijfel getrokken. Het is goed om naast de opvatting van de Leidse 5.1.2.e, ook de regionale wetenschap hierin de ruimte te geven om hun opvatting te delen. In dat kader sturen we u bijgaand artikel van de Arubaanse Professor, de heer Ryçond dos Santos - Nascimento waarin hij zijn wetenschappelijke mening en zienswijze deelt.

Gelet op het belang hiervan in het vertrouwen in de positie en rol van de Gouverneur delen we deze ook graag met jullie.

Hoogachtend,



Mr. Richinel S.J. Brug
Minister of Public Health, Social Development & Labor
Government Administration Building
Soualiga Road #1, Pond Island
Sint. Maarten

Disclaimer:

The information transmitted is intended only for the person or entity to whom it is addressed and may contain confidential material. Any review, retransmission, dissemination or other use of this information by persons or entities other than the intended recipient - without the sender's explicit

permission - is prohibited. If you receive this in error, please contact the sender and delete the material from any computer.

Advies over de positie van de Gouverneur en de beoordeling van het advies van prof. dr. Van Rijn

Executive summary

Dit advies beoordeelt de positie van de Gouverneur en het advies van prof. dr. Van Rijn over een conflict binnen de regering van Sint Maarten in januari 2026. Het conflict ontstond nadat de Minister van Algemene Zaken een ordemaatregel oplegde aan een ambtenaar die feitelijk werkte als Chief of Staff van de Minister van VSA. Daarna ontstond onenigheid tussen ministers over de vraag wie bevoegd was om maatregelen te nemen tegen deze ambtenaar.

Uit de uitspraak van het Gerecht in Ambtenarenzaken van 6 maart 2026 blijkt dat de bevoegdheid om een ordemaatregel op te leggen op grond van artikel 45 van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht uitsluitend bij de Gouverneur ligt. De Minister van Algemene Zaken heeft daarom bij het opleggen van de maatregel op 7 januari 2026 niet binnen zijn wettelijke bevoegdheid gehandeld. Ook een later besluit van de ministerraad bleek onbevoegd, omdat dit niet door of namens de Gouverneur was genomen.

Het advies van prof. dr. Van Rijn kan niet worden gevolgd. In dat advies wordt een onvolledig beeld gegeven van de feiten en worden juridische kwalificaties als uitgangspunt genomen die niet overeenkomen met de vaststellingen van het Gerecht. Daarnaast gaat het advies uit van een rechtsopvatting waarin de rol van de Gouverneur te veel wordt beperkt tot het volgen van de wensen van de ministers.

De Gouverneur heeft in dit soort situaties een eigen wettelijke verantwoordelijkheid. Hij moet zelfstandig beoordelen of een besluit rechtmatig is en op een juiste wettelijke grondslag berust. Hij is dus niet verplicht om 'te tekenen bij het kruisje' en een besluit te ondertekenen alleen omdat ministers dat wensen.

Samengevat luiden de belangrijkste conclusies als volgt:

1. Het advies en de conclusie van prof. dr. Van Rijn worden niet door mij gedeeld.
2. De Minister van Algemene Zaken heeft bij het opleggen van de ordemaatregel op 7 januari 2026 niet binnen zijn wettelijke bevoegdheid gehandeld.
3. Het bevoegd gezag voor het opleggen van een ordemaatregel en het nemen van een schorsingsbesluit berust bij de Gouverneur.

1. Inleiding

Dit advies wordt uitgebracht naar aanleiding van het verzoek d.d. 27 maart 2026, namens de minister van Volksgezondheid, Sociale Zaken en Arbeid (VSA) van Sint Maarten. Samen met het verzoek zijn onder meer een rechterlijke uitspraak in een ambtenarenzaak en een advies van prof. dr. Arjen van Rijn overgelegd. Daarbij zijn de volgende vragen voorgelegd:

1. Deelt u het advies en de conclusie van Van Rijn?
2. Heeft de Minister-President binnen zijn wettelijke bevoegdheid gehandeld bij het opleggen van de eerste maatregel tegen de Chief of Staff?
3. Gelet op de aard van de beschuldigingen tegen de Chief of Staff, in het bijzonder dat deze betrekking hebben op handelingen verricht in de hoedanigheid van Chief of Staff, was de Minister-President bevoegd om de Chief of Staff te schorsen, of is/was de Minister van VSA het bevoegde gezag?

Dit advies is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 worden de relevante feiten en de voorgeschiedenis van de zaak uiteengezet. Paragraaf 3 bevat het juridisch kader dat van toepassing is op de beoordeling van de voorgelegde vragen. In paragraaf 4 worden de rechtsvragen afzonderlijk beoordeeld aan de hand van dit juridisch kader.

2. Relevante feiten

2.1 Weergave van de feiten

De hierna volgende weergave van de relevante feiten is ontleend aan de uitspraak van het Gerecht in Ambtenarenzaken van 6 maart 2026, het advies van prof. dr. Van Rijn en de adviesaanvraag.

In januari 2026 nam de Minister van Algemene Zaken een besluit om een ordemaatregel op te leggen aan een ambtenaar. Deze ambtenaar viel formeel onder het ministerie van Algemene Zaken, maar was feitelijk werkzaam als Chief of Staff van de Minister van VSA. Dit besluit vormde het begin van een reeks conflicten tussen verschillende actoren binnen de regering van Sint Maarten. Deze conflicten gingen vooral over bevoegdheidskwesaties. Hierna worden de relevante feiten in chronologische volgorde weergegeven.

Op 7 januari 2026 legde de Minister van Algemene Zaken een ordemaatregel op aan de ambtenaar. Deze maatregel hield in dat haar de toegang werd ontzegd tot overheidsgebouwen en tot overheids-ICT-systemen. In dezelfde brief werd aangekondigd dat een onderzoek zou worden ingesteld en dat werd overwogen om haar te schorsen.

Na het opleggen van de ordemaatregel bereidde de Minister van Algemene Zaken een schorsing van de ambtenaar voor. De Minister van VSA verzette zich tegen deze stappen. Ondanks dit verzet bood de Minister van Algemene Zaken op 13 januari 2026 een ontwerp-landsbesluit tot schorsing aan de Gouverneur aan met het verzoek dit te ondertekenen.

Na ontvangst van het ontwerp-landsbesluit gaf de Gouverneur aan dat hij het landsbesluit niet direct kon ondertekenen. Hij verzocht de minister van Algemene Zaken, tevens minister-president, om de ministerraad in buitengewone vergadering bijeen te roepen op 16 januari 2026. Daarbij gaf de Gouverneur aan dat de ministerraad eerst een besluit moest nemen over de voorgenomen maatregelen tegen de ambtenaar.

De minister-president riep de ministerraad vervolgens bijeen in een buitengewone vergadering op 16 januari 2026. Voorafgaand aan deze vergadering bracht de Gouverneur onder de aandacht van de minister-president en de Minister van VSA dat zij zich op grond van artikel 35 lid 1 van de Staatsregeling dienden te onthouden van deelname aan de beraadslaging. Deze bepaling houdt in dat ministers niet deelnemen aan de behandeling van zaken die hen persoonlijk aangaan. De minister-president en de Minister van VSA hebben zich vervolgens van deelname aan de vergadering onthouden.

De vergadering van de ministerraad van 16 januari 2026 werd voorgezeten door minister Heyliger-Marten als waarnemend minister-president. De Gouverneur woonde de vergadering bij en nam daaraan deel met raadgevende stem. Tijdens de vergadering besloot de ministerraad het ontwerp-landsbesluit tot nader order niet te effectueren. Verder besloot de ministerraad de eerder door de Minister van Algemene Zaken op 7 januari 2026 opgelegde ordemaatregel in te trekken en nieuwe beperkingen vast te stellen ten aanzien van de toegang van de ambtenaar tot overheidsgebouwen en de wijze waarop zij haar werkzaamheden mocht verrichten. De ministerraad besloot tevens de Veiligheidsdienst Sint Maarten te verzoeken een spoedig onderzoek naar de feiten te verrichten en juridisch advies in te winnen over de reikwijdte van artikel 45 van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht. Artikel 45, eerste lid, van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht bepaalt dat aan een ambtenaar door of namens het bevoegd gezag de toegang tot de dienstlokalen, dienstgebouwen of het werk, dan wel het verblijf aldaar, kan worden ontzegd.

Bij e-mail (beschikking) van 16 februari 2026 heeft de plaatsvervangend minister-president de ambtenaar geïnformeerd over het besluit van de ministerraad van 16 januari 2026 en de

daarbij vastgestelde beperkingen ten aanzien van haar werkzaamheden en toegang tot overheidsgebouwen.

De vergadering van de ministerraad werd op 26 januari 2026 voortgezet. De vergadering werd opnieuw voorgezeten door minister Heyliger-Marten als waarnemend minister-president. De Gouverneur nam ook aan deze vergadering deel. De minister van Algemene Zaken, tevens minister-president, en de Minister van VSA namen niet deel aan deze vergadering en waren niet geïnformeerd over het plaatsvinden daarvan.

Op 26 januari 2026 stuurde de Gouverneur het eerder aangeboden ontwerp-landsbesluit tot schorsing terug aan de minister van Algemene Zaken, tevens minister-president. Daarbij verwees hij naar het besluit van de ministerraad van 16 januari 2026 om het ontwerp-landsbesluit tot nader order niet te effectueren.

Op 27 januari 2026 bood de minister van Algemene Zaken het ontwerp-landsbesluit tot schorsing opnieuw aan de Gouverneur aan. Dit gebeurde nadat de ministerraad had besloten het ontwerp-landsbesluit tot nader order niet te effectueren en nadat de Gouverneur het ontwerp-landsbesluit had teruggestuurd met verwijzing naar dat besluit van de ministerraad. Daarbij verzocht de minister van Algemene Zaken de Gouverneur het landsbesluit alsnog te ondertekenen of gebruik te maken van zijn bevoegdheid op grond van artikel 21 van het Reglement voor de Gouverneur. Artikel 21 van het Reglement voor de Gouverneur bepaalt dat de Gouverneur een hem voorgedragen landsbesluit niet vaststelt wanneer hij van oordeel is dat het besluit in strijd is met hoger recht of met belangen waarvan de verzorging of waarborging een aangelegenheid van het Koninkrijk is. In dat geval geeft hij daarvan kennis aan de Koning als hoofd van de regering van het Koninkrijk.

Op 6 maart 2026 deed het Gerecht in Ambtenarenzaken uitspraak in de zaak van de betrokken ambtenaar. Het Gerecht oordeelde dat het besluit (de ordemaatregel) van de Minister van Algemene Zaken van 7 januari 2026 onbevoegd was genomen. Conform artikel 45 LMA komt die bevoegdheid toe aan de Gouverneur. Bovendien was die ordemaatregel ook niet namens de Gouverneur genomen, nu uit de brief van 7 januari niet bleek dat er sprake was van een schriftelijk mandaat of een andere toereikende grondslag voor handelen namens de Gouverneur. Het Gerecht overwoog voorts dat de enkele omstandigheid dat de Gouverneur achteraf van de maatregel kennis had genomen of aanwezig was geweest bij de vergadering van 16 januari van de Raad van Ministers niet kon worden aangemerkt als een rechtsgeldige bekrachtiging van dat besluit. Daarbij verwierp de rechter het standpunt dat de Minister van Algemene Zaken op grond van artikel 6 van het Organisatiebesluit Algemene

Zaken bevoegd was tot het nemen van maatregelen, omdat de LMA (een landsverordening) hoger is dan een landsbesluit (r.o. 3.3 en 3.4).

Ten aanzien van het besluit (de ordemaatregel) van de Raad van Ministers van 16 januari 2026, stelde het Gerecht vast dat dit besluit ook onbevoegd genomen was. Het Gerecht overwoog hier opnieuw dat de bevoegdheid tot het opleggen van een ordemaatregel op grond van artikel 45 LMA exclusief berust bij de Gouverneur als bevoegd gezag. Omdat het besluit van 16 januari 2026 niet door of namens de Gouverneur was genomen, oordeelde het Gerecht dat dit besluit in strijd was met het bevoegdheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel. Het Gerecht verwierp daarbij het standpunt dat de aanwezigheid van de Gouverneur bij de vergadering van de Raad van Ministers kon worden aangemerkt als besluitvorming namens het bevoegd gezag (r.o. 5.4-5.6).

Na de uitspraak van het Gerecht in Ambtenarenzaken van 6 maart 2026 is volgens Van Rijn een gewijzigd ontwerp-landsbesluit met betrekking tot de schorsing van de betrokken ambtenaar vastgesteld door de Gouverneur.

2.2 De uit het advies van Van Rijn af te leiden rechtsvragen

Uit het advies van Van Rijn kan worden afgeleid dat de hiervoor beschreven gebeurtenissen aanleiding geven tot een aantal samenhangende rechtsvragen. Daarbij is van belang dat de beschrijving van deze gebeurtenissen in het advies op onderdelen afwijkt van de vaststellingen van het Gerecht in Ambtenarenzaken. Tegen deze achtergrond worden de volgende rechtsvragen onderscheiden:

1. Of de Gouverneur gehouden was een door de minister van Algemene Zaken opgesteld ontwerp-landsbesluit tot schorsing te ondertekenen, tenzij hij toepassing gaf aan artikel 21 van het Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten.
2. Of de Gouverneur de Minister-President mocht verzoeken een buitengewone vergadering van de ministerraad bijeen te roepen.
3. Of de Gouverneur de Minister-President en de minister van VSA, al dan niet met een beroep op artikel 35 lid 1 van de Staatsregeling, mocht verzoeken of verhinderen de vergadering van de ministerraad bij te wonen.
4. Of de Gouverneur bevoegd was om de vergadering van de ministerraad met raadgevende stem bij te wonen en zich daarin actief te mengen in de besluitvorming.
5. Of de Gouverneur het eerder aangeboden ontwerp-landsbesluit tot schorsing mocht terugsturen aan de Minister van Algemene Zaken met verwijzing naar de beslissing van de ministerraad om dit ontwerp-landsbesluit tot nader order niet te effectueren.

6. Of de Gouverneur een nieuw ontwerp-landsbesluit opnieuw mocht weigeren te ondertekenen zonder gebruik te maken van zijn bevoegdheid om het ontwerp-landsbesluit terstond aan de Koninkrijksregering voor te leggen.

3. Niet alleen bevoegd, maar ook verantwoordelijk: de constitutionele rol van de Gouverneur

3.1 Inleiding

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut) vormt het constitutionele uitgangspunt voor de bevoegdheden van de Gouverneur binnen de Landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten enerzijds en binnen het Koninkrijk der Nederlanden anderzijds. Het Statuut bepaalt tevens langs welke rechtsgeldige weg bevoegdheden en verplichtingen kunnen ontstaan.

Artikel 2 lid 2, eerste zin, Statuut wijst de Gouverneur aan als vertegenwoordiger van de Koning in Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De tweede zin van datzelfde lid concretiseert vervolgens de Koninkrijksdimensie van het ambt van Gouverneur als vertegenwoordiger van de regering van het Koninkrijk. In deze bepaling is daarnaast neergelegd dat de bevoegdheden, verplichtingen en verantwoordelijkheid van de Gouverneur als vertegenwoordiger van de Koninkrijksregering worden geregeld bij rijkswet of bij algemene maatregel van rijksbestuur. Artikel 52 Statuut schept de mogelijkheid dat de wetgever van een Land bij landsverordening bevoegdheden kan toekennen aan de Gouverneur met betrekking tot landsaangelegenheden. Duidelijk is dat de Gouverneur volgens het Statuut uitsluitend bevoegdheden en verplichtingen kan ontleen aan expliciete, rechtsgeldige besluiten binnen het constitutionele kader van het Koninkrijk en de Landen. Een analyse van bevoegdheden wijst bovendien uit dat een bevoegdheid niet alleen een recht of verplichting is om te handelen, maar ook een verantwoordelijkheid met zich brengt om af te wege en te beoordelen.¹

¹ Illustratief voor hoe dit in de praktijk werkt, is het Arubaanse conflict uit 1995 tussen de minister van Justitie en de procureur-generaal, waarbij de procureur-generaal zich op het standpunt stelde dat de minister van Justitie geen bijzondere aanwijzingsbevoegdheid had ten aanzien van het openbaar ministerie, maar dat die bevoegdheid uitsluitend zou toekomen aan de regering. De kwestie werd bij beschikking van 8 mei 1996 door het Gemeenschappelijk Hof van Justitie opgelost. In deze beschikking bevestigde het Hof dat op grond van artikel VI.27 Staatsregeling van Aruba ambtenaren van het openbaar ministerie verplicht zijn bevelen “door of vanwege” de regering op te volgen. Echter, het Hof overwoog verder dat uit artikel VI.26 van de Arubaanse Staatsregeling een hoge mate van onafhankelijkheid aan de procureur-generaal toekomt die een bijzondere verplichting met zich brengt: “Naar het oordeel van het Hof brengt deze onafhankelijkheid in de Arubaanse (...)”

3.2 Bevoegdheden van de Gouverneur als Landsorgaan

De bevoegdheden van de Gouverneur in de landssfeer worden toegekend bij of krachtens de Staatsregeling en landsverordeningen van het Land en vinden daarin hun rechtsgeldige grondslag. Artikel 2 lid 2, eerste zin, Statuut dat de Gouverneur aanwijst als vertegenwoordiger van de Koning in de Landen, vormt daarmee het constitutionele vertrekpunt voor diens functioneren binnen het staatsbestel van een Land binnen het Koninkrijk. Voor Sint Maarten wordt het een en ander ten aanzien van de positie van de Gouverneur nader uitgewerkt in de Staatsregeling van Sint Maarten (hierna: Streg. SXM). Zo bepaalt artikel 32 lid 2 Streg. SXM dat de Koning in het land wordt vertegenwoordigd door de Gouverneur. Hieraan verbindt de Staatsregeling een constitutionele ondertekeningsbevoegdheid voor de Gouverneur: landsverordeningen en landsbesluiten worden ondertekend door de Gouverneur en een of meer ministers (*contraseign*). Daarnaast kent de Staatsregeling aan de Gouverneur een procedurele rol toe in het wetgevingsproces, doordat de indiening en intrekking van ontwerpen van landsverordening door de regering geschieden door tussenkomst van de Gouverneur (artikel 88 lid 2 Streg. SXM). In lijn hiermee wordt de Gouverneur institutioneel gepositioneerd binnen de kernorganen van het landsbestuur: hij heeft het recht om vergaderingen van de ministerraad bij te wonen met raadgevende stem, waarin het algemeen regeringsbeleid wordt vastgesteld. Dit is uitdrukkelijk neergelegd in artikel 39, vierde en vijfde lid Streg. SXM. Hij kan eveneens met raadgevende stem deelnemen aan vergaderingen van de Raad van Advies wanneer hij dat nodig oordeelt (artikel 70 lid 2 Streg. SXM).

De bevoegdheden van de Gouverneur in de landssfeer kunnen rechtstreeks worden toegekend bij landsverordening (artikel 52 Statuut). Een illustratief voorbeeld biedt artikel 45 van de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht (hierna: LMA), waarin de bevoegdheid tot het opleggen van een ordemaatregel aan ambtenaren aan de Gouverneur is opgedragen. Het Gerecht in Ambtenarenzaken van Sint Maarten heeft recentelijk ook bevestigd dat deze bevoegdheid exclusief bij de Gouverneur berust en dat een besluit dat door een ander orgaan wordt genomen, zoals *in casu* de ministerraad, in strijd is met het legaliteitsbeginsel. Dientengevolge vernietigde de rechter het besluit waarin aan een ambtenaar een

constellatie, met zich dat de Procureur-Generaal bevoegd en verplicht is bevelen van hogerhand te toetsen aan het recht en de wet, daaronder begrepen de beginselen van behoorlijk bestuur en, meer in het bijzonder, die van een behoorlijke procesorde. Een dergelijke toetsing kan er uiteindelijk toe leiden dat de Procureur-Generaal een bevel als hier bedoeld, als strijdig met het (Arubaanse) recht, naast zich neerlegt.” Zie Rapport van de Commissie van onderzoek in het kader van de samenwerking tussen Aruba en Nederland op het gebied van criminaliteitsbestrijding (Commissie De Ruiter), *Met alle respect*, s.l.: SdU Uitgevers 1996, p. 141-144.

toegangsverbod was opgelegd wegens strijd met artikel 45 LMA, aangezien dit besluit onbevoegdlijk door de Raad van Ministers van Sint Maarten was genomen.²

3.3 Bevoegdheden van de Gouverneur als Koninkrijksorgaan

Zoals reeds aangegeven, geschiedt de toekenning van de bevoegdheden aan de Gouverneur als vertegenwoordiger van de regering van het Koninkrijk uitsluitend bij of krachtens rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur (artikel 2 lid 2, tweede zin, Statuut). Daarmee positioneert het Statuut de Gouverneur in de Koninkrijks sfeer als een orgaan dat onderworpen is aan de verantwoordelijkheid van de regering van het Koninkrijk. Deze normatieve constructie wordt nader uitgewerkt in concrete rijksregelingen, waarin specifieke taken en bevoegdheden aan de Gouverneur worden opgedragen, zoals toezichtstaken, waarborgtaken en uitvoeringsbevoegdheden.

Ook in de Koninkrijks sfeer ontleent de Gouverneur zijn bevoegdheden aldus niet aan zijn ambt als zodanig, maar uitsluitend aan een uitdrukkelijke bevoegdheidsgrondslag in een wettelijke regeling, zoals een rijkswet. De Rijkswetgever bepaalt daarin expliciet in welke gevallen en onder welke omstandigheden en voorwaarden de Gouverneur bevoegd is om op te treden binnen het kader van het Koninkrijk. Een illustratief voorbeeld biedt artikel 18 van de Rijkswet Kustwacht, waarin aan de Gouverneur de bevoegdheid wordt toegekend om in geval van rampen delen van de Kustwacht ter beschikking te stellen van de regering van het betrokken land.

De bevoegdheden van de Gouverneur in de Koninkrijks sfeer omvatten niet alleen uitvoeringsbevoegdheden, maar ook waarborgbevoegdheden die zijn gericht op het handhaven van de constitutionele orde van het Koninkrijk. Een illustratief voorbeeld biedt artikel 21 van het Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten, waarin wordt bepaald dat de Gouverneur een landsverordening of een hem voorgedragen landsbesluit niet vaststelt wanneer hij deze in strijd acht met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet, een algemene maatregel van rijksbestuur of met belangen waarvan de verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is. Ook waarborgtaken van de Gouverneur berusten aldus op een uitdrukkelijke normatieve opdracht in het Koninkrijksrecht.

3.4 Eigen verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de Gouverneur

De bevoegdheden van de Gouverneur in zowel de landssfeer als de Koninkrijks sfeer brengen noodzakelijkerwijs de verplichting met zich om met het oog op de uitoefening van die

² GAZ Sint Maarten, 6 maart 2026, zaaknr. SXM202600207, GAZ00009/2026, r.o. 5.4-5.6 (*Laville Martis vs. MinAZ*).

bevoegdheden, alle relevante informatie te vergaren, de betrokken belangen zorgvuldig af te wegen en op basis daarvan een zelfstandig oordeel te vormen over het onderwerp dat het object vormt van zijn specifieke bevoegdheid (*specialiteit*). De uitoefening van deze bevoegdheden kan en mag daarom niet worden gereduceerd tot een louter formele handeling, noch kan de Gouverneur zich beperken tot het volgen van politieke of bestuurlijke aanwijzingen zonder eigen beoordeling, ook niet in situaties waarin ministers politiek verantwoordelijk zijn voor het gevoerde beleid. De Gouverneur is geen stempelmachine en hij zou zijn plicht verzaken indien hij zonder een eigen afweging te maken, zou ‘tekenen bij het kruisje’.

Deze eigen verantwoordelijkheid van de Gouverneur vindt haar meest vergaande uitdrukking in de expliciet geregelde strafrechtelijke aansprakelijkheid voor handelingen in de uitoefening van het ambt. In de artikelen 10, 11, 12 en 25 van het Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten wordt bepaald dat de Gouverneur wegens ambtsmisdrijven in zijn betrekking gepleegd terechtstaat voor de Hoge Raad der Nederlanden. Daarnaast regelt dit reglement dat de Gouverneur ook voor andere strafbare feiten in Nederland terechtstaat voor de bevoegde rechter. Het reglement concretiseert deze strafrechtelijke verantwoordelijkheid verder door specifieke gedragingen als misdrijf aan te merken, waaronder het (opzettelijk) nemen of handhaven van beschikkingen in strijd met wettelijke regelingen. Daarmee wordt zichtbaar dat de positie van de Gouverneur niet alleen wordt gekenmerkt door bevoegdheden die bij rechtsgeldige besluiten worden toegekend, maar ook door verplichtingen en aansprakelijkheden die eveneens uitdrukkelijk in regelingen van het Koninkrijk zijn vastgelegd; dit vormt een logisch sluitstuk van het normatieve kader waarbinnen het ambt van Gouverneur functioneert.

Hierin verschilt de positie van de Gouverneur wezenlijk van die van de Koning. Hoewel de ministers voor de Gouverneur als landsorgaan politiek verantwoordelijk zijn, is de Gouverneur, in tegenstelling tot de Koning, niet onschendbaar. Artikel 32 Streg. SXM bepaalt dan ook slechts het volgende:

1. De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers.
2. De Koning wordt vertegenwoordigd door de Gouverneur.
3. De ministers zijn verantwoordelijk aan de Staten.’

De Koning draagt daarentegen niet enkel geen politieke verantwoordelijkheid,³ maar geniet ook strafrechtelijke immuniteit voor zijn handelen. Beide aspecten vloeien voort uit artikel 42 lid 1 Grondwet, waarin uitdrukkelijk is bepaald dat de Koning onschendbaar is. Bovend'Eert zegt hierover het volgende:

De onschendbaarheid van de Koning heeft niet alleen de betekenis dat de Koning onverantwoordelijk is, in de zin van niet aanspreekbaar in het parlement, maar ook dat de Koning strafrechtelijke immuniteit geniet. Dit tweede hoofdbestanddeel van de koninklijke onschendbaarheid moet los gezien worden van de ministeriële verantwoordelijkheid. De ministers zijn niet in plaats van de Koning strafrechtelijk aansprakelijk. Dat zou al te gek zijn.

De Koning kan op grond van artikel 42 lid 1 Gw niet strafrechtelijk worden vervolgd en hij kan niet worden gedwongen om als getuige in een strafprocedure op te treden. (...) De strafrechtelijke onschendbaarheid heeft betrekking op alle gedragingen van de Koning. Dat betekent dat de Koning immuniteit geniet als samenstellend deel van de regering, als staatshoofd en ook volledig als privépersoon.

De strafrechtelijke immuniteit van de Koning gaat veel verder dan de gebruikelijke strafrechtelijke immuniteit van ambtsdragers in de politieke sfeer. Artikel 71 Gw bepaalt dat ministers, staatssecretarissen en Kamerleden in rechte niet aanspreekbaar zijn voor hetgeen zij zeggen of schriftelijk overleggen in de vergaderingen der Staten-Generaal. Deze immuniteit is plaatselijk bepaald en beperkt zich tot het gesproken of geschreven woord. De onschendbaarheid van de Koning is van een geheel andere orde. Zij is algemeen en absoluut.⁴

3.5 Concluderend

Deze analyse van de bevoegdheden en verplichtingen van de Gouverneur laat zien dat het ambt niet wordt bepaald door een constitutionele positie (oftewel, simpelweg het zijn van Landsorgaan dan wel Koninkrijksorgaan), maar volledig is ingebed in een stelsel van expliciete wettelijke bevoegdheidstoedelingen. Zowel in de lands sfeer als in de Koninkrijkssfeer ontstaan bevoegdheden en verplichtingen uitsluitend op grond van rechtsgeldige besluiten, zoals neergelegd in het Statuut, rijks wetten, algemene maatregelen van rijksbestuur, de Staatsregeling en landsverordeningen. Deze bevoegdheden verlenen de Gouverneur niet alleen de mogelijkheid of plicht om te handelen, maar brengen tevens de verantwoordelijkheid mee om zelfstandig informatie te vergaren, belangen af te wegen en

³ Zie verder over politieke onschendbaarheid van de Koning en de ministeriële verantwoordelijkheid E. Janse de Jonge, 'Artikel 42 – Ministeriële verantwoordelijkheid', in: *Nederland Rechtsstaat: over grondwet en rechtsstaat*, URL: <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-hoofdstuk-2-regering/artikel-42-ministeriele-verantwoordelijkheid/#onschendbaarheid>.

⁴ Zie hierover met name P.P.T. Bovend'Eert, 'De (strafrechtelijke) onschendbaarheid van de Koning. Tijd voor verandering?', in B.V.G. Eggen, M.I. Fedorova en P.H.P.H.M.C. van Kempen et al. (red.), *Bijzonderheden in het strafrecht. Liber amicorum Henny Sackers*, Wolters Kluwer: Deventer 2022, pp. 21-22, URL: <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/284182/284182.pdf?sequence=1>.

minimaal een eigen oordeel te vormen over de rechtmatigheid van het voorgenomen handelen. Daarmee wordt duidelijk dat de Gouverneur in de uitoefening van zijn ambt niet optreedt als een louter formeel uitvoerder van besluiten van anderen, maar als een constitutioneel functionaris die binnen het kader van het recht zelfstandig moet beoordelen en handelen. Het ambt van Gouverneur wordt aldus gekenmerkt door een voortdurende wisselwerking tussen bevoegdheid en verantwoordelijkheid, waarbij zowel de toekenning als de uitoefening van bevoegdheden volledig berust op expliciete normstelling binnen het constitutionele bestel van het Koninkrijk.

4. Conclusie en beoordeling van de adviesvragen

4.1 Deelt u het advies en de conclusie van Van Rijn?

Samengevat: Nee, het advies en de conclusie van Van Rijn worden niet door mij gedeeld. Het advies berust op een onvolledige weergave van de relevante feiten, neemt betwiste juridische kwalificaties als uitgangspunt en gaat uit van rechtsopvattingen over de positie en bevoegdheden van de Gouverneur die geen, althans onvoldoende steun vinden in het geldend recht. Deze gebreken raken de grondslag van Van Rijns advies en hebben gevolgen voor de beoordeling van de (impliciete) rechtsvragen die daarin worden behandeld.

Mijn oordeel berust op een toetsing aan een aantal fundamentele eisen die aan een extern juridisch advies mogen worden gesteld. Immers, een dergelijk advies heeft alleen overtuigingskracht als:

1. het berust op een voldoende volledige en evenwichtige weergave van de relevante feiten,
2. het een duidelijk onderscheid maakt tussen feiten en juridische kwalificaties, en
3. het uitgaat van een rechtsopvatting die steun vindt in het positieve recht.

De beoordeling van het advies van Van Rijn richt zich daarom niet alleen op de uitkomst van het advies, maar ook op de manier waarop het de feiten presenteert, de rechtsvragen ordent en het constitutionele kader toepast op de voorliggende casus.

Uit het advies van Van Rijn blijkt dat het is opgesteld op verzoek van de Minister-President en dat het in belangrijke mate is gebaseerd op informatie en toelichting die door hem en zijn staf zijn verstrekt. Dat is op zichzelf niet ongebruikelijk bij een juridisch advies. Wel brengt deze wijze van totstandkoming mee dat het advies in hoge mate vertrekt vanuit het perspectief van de opdrachtgever. In een situatie waarin meerdere ambtsdragers betrokken zijn bij een bevoegdheidsconflict, vereist dat dit perspectief wordt onderkend en dat de

feiten en rechtsvragen tevens worden gezien in het licht van de posities van andere betrokken bestuursorganen.

4.1.1 Gebrekkige weergave van de feiten in Van Rijns advies

Bij de beoordeling van het advies van Van Rijn valt allereerst op dat in de weergave van de feiten de indruk wordt gewekt dat de Gouverneur zijn eigen inzichten wilde doen gelden tegenover de minister van Algemene Zaken, terwijl een essentieel element ontbreekt dat van betekenis is voor de juiste duiding van het handelen van de Gouverneur.

Het advies vermeldt weliswaar dat op 7 januari 2026 een incident plaatsvond dat een gedraging van een ambtenaar jegens de minister van Algemene Zaken betrof. Ook wordt vermeld dat de betrokken ambtenaar werkzaam was als kabinetschef van de minister van VSA. Het advies maakt echter niet expliciet zichtbaar welke reactie de minister van VSA gaf op het voornemen van de minister van Algemene Zaken. Uit de beschikbare stukken blijkt namelijk dat de minister van VSA zich uitdrukkelijk verzette tegen het besluit van de minister van Algemene Zaken om een ordemaatregel op te leggen en een schorsing voor te bereiden. Deze omstandigheid is van betekenis voor de wijze waarop het handelen van de Gouverneur moet worden begrepen. Het verzet van de minister van VSA betekende dat sprake was van verdeeldheid binnen de regering over de te volgen koers met betrekking tot de ambtenaar in kwestie. Vanuit staatsrechtelijk perspectief dient de regering met één mond te spreken en bestaat er geen hiërarchische verhouding tussen ministers onderling. In een situatie waarin ministers het onderling zwaar oneens zijn, kan daarom niet zonder meer worden uitgegaan van een vaststaand regeringsstandpunt. Tegen deze achtergrond bestonden er vanuit staatsrechtelijk oogpunt gronden voor de Gouverneur om te weigeren een ontwerp-landsbesluit te ondertekenen waarover de betrokken ministers verdeeld waren.

Het weglaten van de conflictsituatie tussen de minister van Algemene Zaken en de minister van VSA heeft gevolgen voor de beoordeling van de rechtsvragen die in het advies van Van Rijn naar voren worden geschoven. Dit blijkt reeds bij de eerste vraag die uit het advies kan worden afgeleid, namelijk of de Gouverneur gehouden was een door de minister van Algemene Zaken opgesteld ontwerp-landsbesluit te ondertekenen, tenzij hij toepassing zou geven aan artikel 21 van het Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten. Een conflictsituatie tussen ministers leidt niet zonder meer tot optreden van de Gouverneur als Koninkrijksorgaan. Het ontbreken van een eenduidig regeringsstandpunt is in de eerste plaats een kwestie in de landssfeer, die noopt tot zorgvuldigheid aan de kant van de Gouverneur voordat hij zijn handtekening plaatst.

Dezelfde omstandigheid is van betekenis voor de vraag of de Gouverneur de Minister-President mocht verzoeken een buitengewone vergadering van de ministerraad bijeen te roepen. In een situatie van verdeeldheid binnen de regering ligt het voor de hand dat de ministerraad wordt geraadpleegd, omdat het juist de functie van de ministerraad is om de eenheid van het regeringsbeleid te bevorderen.

Ook de vraag of de Gouverneur de Minister van Algemene Zaken en de minister van VSA met een beroep op artikel 35 lid 1 van de Staatsregeling mocht verzoeken of verhinderen de vergadering van de ministerraad bij te wonen, kan pas goed worden beoordeeld wanneer duidelijk is dat sprake was van een conflictsituatie. Deze bepaling verplicht ministers immers zich te onthouden van beraadslaging en medestemmen in zaken die hen persoonlijk aangaan. De toepassing van deze regel veronderstelt dus een concrete beoordeling van de betrokkenheid van de ministers in kwestie bij het onderwerp van besluitvorming.

Slechts één punt dat in het advies van Van Rijn wordt aangevoerd, staat in beginsel los van deze feitelijke context. Dat is namelijk de vraag of de Gouverneur bevoegd was om de vergadering van de ministerraad met raadgevende stem bij te wonen en zich daarin actief te mengen in de besluitvorming. Zoals hierboven is aangegeven, is dat evident toegestaan op grond van artikel 39 lid 5 Streg. SXM, waarin is bepaald dat ‘indien de Gouverneur een vergadering van de ministerraad bijwoont (...) hij alsdan een raadgevende stem [heeft].’

4.1.2 Juridische kwalificaties als uitgangspunt in de feitenweergave in Van Rijns advies

Daarnaast valt op dat het advies van Van Rijn (20 maart 2026) in zijn weergave van de feiten een juridische kwalificatie als uitgangspunt neemt die afwijkt van het standpunt dat door het Gerecht in Ambtenarenzaken in zijn uitspraak van 6 maart 2026 is ingenomen. In het advies wordt gesteld dat de ordemaatregel door de Minister-President is genomen ‘namens het bevoegd gezag’. Deze methodologische keuze is problematisch omdat Van Rijn, zo blijkt uit zijn advies, op de hoogte was van de rechterlijke uitspraak. Het Gerecht heeft immers geoordeeld dat in dit geval niet is gebleken dat namens de Gouverneur is gehandeld of dat een mandaat of andere toereikende grondslag voor handen was om namens de Gouverneur op te treden.

Daar komt bij dat Van Rijn in zijn advies de opvatting verdedigt dat met ‘de Gouverneur’ in de LMA de constitutionele Gouverneur wordt bedoeld, dat wil zeggen de Gouverneur en ministers gezamenlijk. Juist daarom had het op zijn weg gelegen om uitdrukkelijk te motiveren waarom zijn rechtsopvatting afwijkt van die van het Gerecht. Door die motivering achterwege te laten en de kwalificatie ‘namens het bevoegd gezag’ reeds in de feitelijke

beschrijving als een gegeven te presenteren, wordt een juridisch betwist punt als vaststaand uitgangspunt gehanteerd. Daarmee vervaagt het onderscheid tussen feitelijke vaststellingen en juridische beoordeling.

4.1.3 Onhoudbare rechtsopvattingen over de positie van de Gouverneur in Van Rijns advies
Het advies van Van Rijn berust op een rechtsopvatting waarin de rol van de Gouverneur in hoofdzaak wordt gereduceerd tot het volgen van de opvatting van de ministers. In zijn analyse komt tot uitdrukking dat de Gouverneur uiteindelijk gehouden zou zijn een besluit te ondertekenen wanneer de ministers dat wensen.

Deze benadering is moeilijk verenigbaar met het uitgangspunt dat aan een toegekende bevoegdheid steeds een eigen verantwoordelijkheid tot beoordeling en afweging is verbonden. Zoals in paragraaf 3 is uiteengezet, brengt de toekenning van een wettelijke bevoegdheid noodzakelijkerwijs de verplichting mee om zelfstandig te beoordelen of het voorgenomen handelen berust op een toereikende wettelijke grondslag en rechtmatig tot stand komt.

Een rechtsopvatting waarin de uitoefening van een bevoegdheid wordt gereduceerd tot het zonder meer volgen van politieke aanwijzingen, doet daarom onvoldoende recht aan de verantwoordelijkheid die aan die bevoegdheid is verbonden en aan de constitutionele positie van de Gouverneur.

4.2 Heeft de Minister-President binnen zijn wettelijke bevoegdheid gehandeld bij het opleggen van de eerste maatregel tegen de Chief of Staff?

De Minister-President heeft bij het opleggen van de eerste ordemaatregel niet binnen zijn wettelijke bevoegdheid gehandeld. Dit volgt ook uit de rechterlijke uitspraak van 6 maart 2026. Deze bevoegdheid is op grond van artikel 45 van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht exclusief aan de Gouverneur toegekend en er is niet gebleken van een mandaat of andere toereikende wettelijke grondslag om namens de Gouverneur op te treden.

4.3 Gelet op de aard van de beschuldigingen tegen de Chief of Staff, in het bijzonder dat deze betrekking hebben op handelingen verricht in de hoedanigheid van Chief of Staff, was de Minister-President bevoegd om de Chief of Staff te schorsen, of is/was de Minister van VSA het bevoegde gezag?

De Minister-President was niet zelfstandig bevoegd om de Chief of Staff te schorsen, omdat het bevoegd gezag ook ten aanzien van de schorsing op grond van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht bij de Gouverneur berust. De betrokken ambtenaar was formeel geplaatst onder de Minister van Algemene Zaken (oftewel de Minister-President), maar materieel verrichtte de ambtenaar haar werkzaamheden binnen het kabinet van de Minister van VSA. De combinatie van een formele plaatsing onder de ene minister en het verrichten van feitelijke werkzaamheden binnen het kabinet van een andere minister brengt geen wijziging in het bevoegd gezag, maar leidt wel tot een situatie waarin beide ministers, ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, ministeriële verantwoordelijkheid dragen voor het functioneren van de betrokken ambtenaar. Zoals uit de onderhavige casus blijkt, kan in een dergelijke situatie een disciplinaire maatregel die uitsluitend vanuit één minister wordt geïnitieerd, zonder erkenning van deze gedeelde verantwoordelijkheid, moeilijk verenigbaar zijn met de eisen van zorgvuldige besluitvorming.

5.1.2.e

A large rectangular area of the document is redacted with a solid grey fill, obscuring the text underneath.

Mr. dr. Ryçond R. Santos do Nascimento
Willemstad, 30 maart 2026